Revue Internationale des Sciences de Gestion
ISSN: 2665-7473
Volume 5 : Numéro 1

Pratiques de la Gouvernance fiscale locale au Cameroun: l'oie mal plumée

Local fiscal governance Practices in Cameroon: badly plucked goose

TCHATCHOUA NYA Magloire
CEREG (Centre d'études et de Recherche en Economie et Gestion)
Université de Yaoundé-II Soa, enseignant chercheur
Leprincemagloire@gmail.com

NJIKE NGOMESSE Désirée
CEREG (Centre d'études et de Recherche en Economie et Gestion)
Enseignant chercheur Université de Dschang IUT-FV
dngomesse@yahoo.fr

MOYUM KEMGNI Georgette
Enseignant chercheur Université de Dschang IUT-FV
gmoyum@yahoo.fr

Date de soumission : 25/11/2021

Date d'acceptation : 29/01/2022

Pour citer cet article :

TCHATCHOUA NYA M. & al. (2022) «Pratiques de la Gouvernance fiscale locale au Cameroun: l'oie mal plumée», Revue Internationale des Sciences de Gestion «Volume 5 : Numéro 1» pp : 583 – 599

Résumé :

La gouvernance locale et le développement économique des territoires sont indissociablement liés. L'objectif de cet article est précisément d'explorer les meilleures pratiques de gouvernance pouvant considérablement améliorer le recouvrement des recettes fiscales des collectivités territoriales décentralisées (CTD) au Cameroun. A partir de la méthode inductive ancrée dans l'étude des perceptions des acteurs du terrain, les analyses qualitatives sont faites sur un échantillon de 5 communes. Nos résultats relèvent des écueils (structurels et organisationnels) qui incitent fortement à l'adoption du cadastre fiscal qui permet d'organiser le territoire fiscal. Cette contribution présente l'avantage de proposer un outil de gouvernance adapté à la connaissance parfaite du territoire fiscal et de son évolution dans le temps. Aussi, contrairement à la proposition de suppression des multiples micro-taxes de la nomenclature fiscale des CTD proposée par Tchouassi et Dzou (2020), cet article suggère plutôt de les agréger en quatre ou cinq impôts afin d'optimiser leur recouvrement sur l'ensemble des CTD au Cameroun.

Mots clés : Gouvernance **;** Décentralisation fiscale ; Cadastre fiscal ; CTD.

Summary:

Local governance and the territorial economic development are inseparably linked. The objective of this article is precisely to explore the best governance practices that can significantly improve the collection of tax revenue from local and regional authorities (LRAs) in Cameroon. From the inductive method anchored in the perceptions study of the actors in the field, the qualitative analyses are carry out on a sample of 5 municipalities. Our results reveal pitfalls (structural and organisational) that strongly encourage the adoption of the tax cadastre which makes it possible to organize the tax territory. This contribution has the advantage of offering a governance tool adapted to perfect knowledge of the tax territory and its evolution over time. Also, unlike the proposal to remove multiple micro-taxes from the LRAs tax nomenclature proposed by Tchouassi and Dzou (2020), this article rather suggests aggregating them into four or five taxes in order to optimise their collection on all LRAs in Cameroon.

Keywords: Governance, Fiscal decentralisation, Tax cadastre, LRAs.

Introduction

Colbert, le grand argentier de Louis XIV définissait la fiscalité de façon cruelle. Pour ce personnage, l'art de collecter l'impôt et une « bonne » politique fiscale se définissent par cette formule, constituée de 6 mots : Plumer l'oie sans la faire crier. Or, La gouvernance fiscale décentralisée ou la décentralisation financière implique le partage des responsabilités de collecte et de partage des recettes fiscales entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées (désormais CTD) sur un même territoire en tenant compte de la spécificité des recettes revenant à chacun. Les pratiques de décentralisation fiscale diffèrent d'une collectivité territoriale décentralisée (CTD) à l'autre. Elles dépendent non seulement des pratiques de gouvernance mais surtout de la façon dont les différents organes de la collectivité et les acteurs de la fiscalité collaborent, partagent les informations dans le processus de décentralisation. Ce processus implique le développement du phénomène local en tant que système de gouvernance des Etats, lequel a consacré une nouvelle vision de la gestion des affaires publiques fondée sur la responsabilisation des acteurs locaux dans la prise en charge des besoins socio-économiques de leur territoire. Les faiblesses criardes à mobiliser les ressources pour le développement ont révélé les insuffisances de la gouvernance des collectivités par des acteurs locaux. Pourtant, elles sont consacrées au Cameroun par la constitution du 18 Janvier 1996. Ces dernières peinent à satisfaire efficacement les besoins sociaux de base de leurs populations après deux décennies de mise en œuvre. Les CTD au Cameroun malgré les facilités initiées dans la loi de 2009 sur la fiscalité locale ont-elles la capacité à collecter efficacement les impôts locaux ?

Les mutations observées en matière de financement des collectivités partent de trois importantes lois (de 22 juillet 2004) en matière de gouvernance/ décentralisation. Ces lois fondatrices, appuyées par la réforme de 2009, traduite par des textes portant notamment sur le régime financier des CTD et la loi portant fiscalité locale ont renforcé la part de cette fiscalité locale (tous impôts et taxes confondus, les montants des transferts étatiques réalisés, en fonction des compétences dévolues) dans le budget des CTD. La question du financement est ainsi au cœur du processus de la décentralisation.

Par ailleurs, la loi de finances 2010 a consacré les transferts des ressources dites de première génération aux CTD, tout en précisant leurs modalités de mise en œuvre. Moungou et Bekono (2012) estiment que ces transferts peuvent s'avérer occasionnels, voire aléatoires, rendant les CTD dépendantes des aléas de gestion du budget global de l'Etat, sans toutefois obérer leurs possibilités de mobilisation de ressources « propres ». Malgré la latitude offerte par le

législateur à la CTD de collecter elle-même les taxes sur son territoire, force est de constater que les communes ne disposent pas généralement de répertoires fiables contenant l'ensemble des contribuables de leur territoire, ces derniers enregistrés suivant la nature des taxes ou impôts auxquels ils sont astreints.

Dans un tel contexte de fiscalité partagée ou de décentralisation fiscale, la commune est engagée dans une « guerre fiscale » sur deux fronts. Premièrement, assurer la traçabilité des impôts communaux centralisés et gérés par les services fiscaux de l'Etat pour le compte de la commune et qui semblent se diluer dans les recettes de l'Etat. Dans un second temps se focaliser sur les entraves qui minent la commune dans la collecte de ses ressources propres.

Le cadre théorique du New Public Management (NPM) basé sur les logiques d'efficacité et d'efficience du management des entités privées que l'on est amené à transposer dans les organisations publiques semble adapté comme clé de lecture. Le CGCTD du 24 Décembre 2019 prescrit d'ailleurs l'arrimage des communes au budget programme.

En tout état de cause, il s'agit de rechercher une solution de synthèse qui évitera à la commune de disperser ses énergies en termes de ressources financières et en ressources humaines déployées.

L'amélioration du recouvrement des impôts et taxes locaux dans les CTD par l'usage des outils d'appréciation objectives des performances en vue induisant ainsi le renforcement de leur compétence est donc l'idée force autour de laquelle la réflexion devrait prendre corps aussi longtemps que l'option maintenue par le législateur camerounais est de « circonscrire » la compétence des CTD en matière fiscale.[1] Si les problématiques liées à l'efficacité des (CTD) dans le cadre de la décentralisation territoriale restent pendantes, celles liées aux modes de gouvernance des ressources transférées dont celles d'origine fiscale (décentralisation fiscale) sont plutôt troublantes.

En effet, la décentralisation fiscale, se définit comme le mécanisme de répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales. Cependant, dans la réalité des faits, l'on relève un certain nombre de distorsions pour ce qui est de la gouvernance fiscale. Par exemple il n'existe aucune plateforme de concertation entre les communes et leurs contribuables, ceux des contribuables rattachés directement aux centres

[1]La charte Européenne sur la décentralisation dispose en son article 9-3 qu'une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir des impôts dont elles ont le libre pouvoir de fixer le taux. Cette position est à l'évidence plus réaliste car l'autonomie financière des collectivités locales ne peut être réelle si elle ne s'accompagne pas d'un véritable pouvoir fiscal local.

divisionnaires des impôts (CDI) n'étant pas référencées au niveau des communes, seuls les services fiscaux de l'état disposent de ces dossiers (Tchatchoua, 2020). Par ailleurs ce même auteur affirme que les livres journaux des opérations d'émission et de recouvrement au niveau du CDI ne sont plus consultés par les responsables du service d'assiette de la Commune, ce qui pose un problème de traçabilité pour les fonds reçus par les communes. Tous ces faits posent les problèmes de la gouvernance au niveau des prévisions budgétaires qui sont irréalistes : situées en moyenne générale sur les quatre dernières années à 43.09% pour la majorité des communes au Cameroun. Ces constats préalables, justifient tout l'intérêt de mener une réflexion sur la gouvernance fiscale des collectivités décentralisées. Ainsi l'objet de cette étude est d'explorer les pratiques de gouvernance des communes susceptibles d'améliorer le rendement des recettes fiscales dans un contexte de gestion partagée de la fiscalité. Le présent article est exposé de la manière suivante : premièrement la revue de la littérature, deuxièmement la méthodologie et enfin les résultats d'analyse et implications managériales.

1. Le point de la littérature de la gouvernance fiscale des CTD : que dit la théorie du New Public Management ?

L'analyse théorique de la gouvernance fiscale appuyée sur la théorie du New public management va se faire en deux grands points : d'abord sur les fondements et ensuite sur les enjeux.

1.1. Le New public management au cœur de la gouvernance fiscale

La décentralisation est un « système d'organisation de l'administration du territoire qui confère à des collectivités territoriales le pouvoir de s'administrer librement et de gérer leurs affaires propres par des organes élus, en vue de promouvoir leur propre développement» (Guimdo, 1998). Décentraliser, c'est transférer des pouvoirs et des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Ce transfert de compétences implique un transfert concomitant des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à leur exercice. Les travaux de Yatta (2009) montrent que la décentralisation est une pratique se rapportant à « l'ensemble des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités territoriales ». Ce faisant, la gouvernance fiscale des collectivités décentralisées, se comprend comme une répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales. Cette identification d'un champ de ressources partagées entre l'Etat et les collectivités locales constitue un outil de développement durable (Touzi, 2013). Ainsi, la gouvernance fiscale est tout aussi nécessaire

pour asseoir le bon fonctionnement des collectivités locales et est un socle de partage des tâches, des responsabilités et des compétences. Il s'agit dans cette perspective d'accroître l'efficacité de l'offre de biens et services publics, avec la promotion d'un échelon de gouvernement susceptible d'offrir certaines catégories de biens et services publics de manière plus adaptée aux besoins des populations. La gouvernance fiscale est au centre des enjeux dont le cadre de mise en œuvre des politiques de développement économique, social et culturel constitue une exigence du développement durable.

1.2. Les enjeux de la gouvernance fiscale au regard de la théorie du New public Management

Pour mieux répondre aux attentes et exigences des citoyens devenus de plus en plus nombreux (qui sont aussi, selon les cas, des usagers, des contribuables, des bénéficiaires et des électeurs) et dans le but d'encadrer, de rationaliser voire de réduire les coûts, des solutions ont été envisagées en terme de management[2]. Ainsi, des méthodes de management – traditionnellement employées dans la sphère privée se sont peu à peu répandues dans la sphère publique[3]. Le courant de New Public Management (NPM) également appelé Nouvelle Gestion Publique rentre dans le débat, toujours d'actualité, qui s'est alors instauré entre les partisans et les opposants à l'introduction d'une logique de marché dans le secteur public (Fayol, 1924). Le développement ou l'apparition des notions nouvelles comme la flexibilité, l'efficacité, l'efficience du secteur public soulève plusieurs questions. Celle de l'adaptation des méthodes de management privé au secteur public pouvant participer à la satisfaction des citoyens et à la qualité des services publics. Du point de vue théorique, la qualité des services publics rentre dans l'expérience de l'industrie de la réforme de la gouvernance fiscale. Cette démarche vise à moderniser les administrations publiques, en s'inspirant des pratiques de gestion du privé pour améliorer la performance. Cette logique du New Public Management fait recours à une plus grande souplesse ainsi que la décentralisation administrative. En effet la gouvernance fiscale

[2] Le management, issu du français «ménagement », correspond à l'ensemble des techniques de direction, d'organisation et de gestion d'une entité afin qu'elle atteigne ses objectifs. Le management n'est pas à proprement parler une théorie mais plutôt une pratique regroupant un ensemble de savoir-faire techniques et relationnels (Alecian et Foucher, 2002).

[3] Nous entendons par sphère publique les entreprises publiques et les administrations qu'elles soient centrales, déconcentrées ou décentralisées.

constitue une manœuvre des collectivités territoriales pour leur permettre de mieux répondre, au moindre coût, aux attentes des citoyens. Ces derniers sont désormais assimilés à des clients (logique consumériste) tandis que les administrateurs deviennent de véritables managers. Cette conception du secteur public et plus particulièrement de l'administration, repose sur l'efficacité, l'efficience (Urio, 1998). Amar et Berthier (2007) résumant les pratiques promues par le New Public Management ont constaté des changements positifs au sein des administrations publiques. Cependant, la réalité dévoile des zones d'ombre (Spanou, 2003 ; Amar et Berthier, 2007). La philosophie du NPM est basée sur la méthode du management participatif. Cette dernière permet aux administrateurs et aux usagers de s'associer pour l'élaboration des politiques en amont, afin de répondre au mieux aux exigences des uns et des autres et de permettre plus d'adhésion au projet collectif. Ce faisant, l'option ainsi choisie permet d'expliquer la nécessité de la gouvernance fiscale, afin de l'appliquer au cas de nos CTD. Cependant la multiplication des unités administratives autonomes entraîne une complexité accrue de leurs interrelations et renforce les difficultés de pilotage des politiques. Le contribuable doit être traité comme un client qui, payant des services par la voie de l'imposition, attend une transparence sur l'utilisation de ses deniers (Boyne, 2013). La décentralisation dans ce contexte de NPM est considérée comme le moyen à travers lequel les collectivités sont en mesure de fournir des services de haute qualité auxquels les citoyens attachent de la valeur ; de créer une ouverture à la concurrence et une ouverture d'esprit quant aux objectifs d'intérêt général que doivent exercer les fonctionnaires, par opposition au secteur privé (Borins, 1994); et responsabiliser les citoyens grâce à leur participation accrue à la prise de décision, à la planification et à la gestion afin d'améliorer l'efficience et l'efficacité économique pour une meilleure gouvernance (Silverman, 1992).

Cependant on constate qu'au Cameroun comme dans les autres pays d'Afrique, le recouvrement des impôts et taxes propres aux collectivités locales jusqu'ici souffre des problèmes de gouvernance qui s'expliquent par un rendement médiocre (Touzi, 2013). Son essor reste entravé par des freins endogènes et exogènes relatifs à la décentralisation fiscale et surtout à l'efficacité en ce qui concerne le recouvrement des impôts et taxes communaux. Pourtant les travaux Oates (1972) démontrent que les effets positifs de la gouvernance fiscale liée à la décentralisation expliquent la proximité entre les décideurs locaux et les citoyens. Ceci génère un avantage informationnel entre les gouvernements locaux en favorisant la participation des citoyens politiquement. De même Bardhan & Mookherjee (2006) estiment que la gouvernance fiscale des CTD fonctionne effectivement lorsque la politique de développement durable est

réaliste. C'est pour cela que les prédictions théoriques des approches fondatrices de Tiebout (1956) sont basées sur l'hypothèse que la compétition entre gouvernements locaux devrait améliorer l'adéquation entre la gouvernance fiscale et la demande de biens et services publics. C'est dans cette perspective que Prud'homme (1995) considère la gouvernance fiscale décentralisée des CTD comme un moyen d'accroître la participation, la transparence et la responsabilité dans l'élaboration des politiques publiques.

En Afrique la relation entre la décentralisation, la fiscalité et la finance locale constitue l'un des champs de recherches les plus actuels (Njiké, 2019). L'étude de cette relation permet d'aborder l'approche selon laquelle l'autonomie financière des collectivités locales en matière fiscale est du ressort des mécanismes de gouvernance locale (Essono Ovono, 2012 ; Chatry, 2005). C'est pour cela Pecqueur (2000) et Yatta (2006) montrent que les collectivités territoriales des pays en développement pour répondre à la demande de financement doivent disposer une gouvernance fiscale transférée par l'État central. Ce transfert permet d'entrer dans le cadre d'une politique de développement selon des objectifs spécifiques : par exemple pour l'aménagement du territoire, la diminution des disparités régionales, et, comme soutien aux municipalités, le maintien des services publics au nom et au compte de l'État. Au-delà de cette diversité des questions soulevées dans les réflexions, Faye (2017) souligne que sur le plan fiscal et financier, la décentralisation pose plus de problèmes de gouvernance qu'elle n'en résout. De ce fait Finken (1996), donne une explication de cette problématique en analysant des paramètres de la décentralisation liés à l'aspect historique de l'institution municipale avant de passer au crible la fiscalité communale. A cet effet, outre les principes régissant les finances publiques, l'auteur procède à un examen en profondeur des ressources des communes, des procédures budgétaires et des problèmes liés au financement des équipements communaux. Il examine les différents autres aspects de la gestion municipale, notamment la gestion du domaine et des services publics communaux. Fotso (2015), décrit le processus de reversement des ressources aux CTD et arrive à la conclusion que le système actuel de reversement est très rigide et nécessite des aménagements.

2. Méthodologie de la gouvernance fiscale des collectivités territoriales décentralisées

Cette partie s'inscrit en droite ligne de la perception de Perret et Séville (2007), selon laquelle: « *tout travail de recherche repose sur une vision du monde, utilise une méthode, propose des résultats visant à prédire, prescrire, comprendre, construire ou expliquer* ». De ce point de vue,

il serait important de chercher à comprendre et expliquer les pratiques de la gouvernance fiscale par une méthodologie basée sur les explorations :

2.1. Justification du choix et collette des données

En s'appuyant sur les travaux Savall et Zardet (2004), l'approche exploratoire permet de découvrir des régularités à partir des observations de l'objet, puis à formuler les propositions de recherche dans une perspective inductive. Ce faisant, Le choix de la méthodologie de cette recherche a pour but d'aider à cerner les aspects nouveaux de la gouvernance fiscale peu ou pas exploré par les recherches antérieures. C'est donc à juste titre que Creswell et Plano Clark (2006) ont d'ailleurs mis en avant la supériorité de cette approche sur les études qualitatives.
Après avoir justifié le choix de la méthode, nous allons présenter les démarches de collecte des données et les procédures de leur traitement.

2.1.1. Types de données

Précisons que dans la littérature, une distinction est faite entre l'approche qualitative et l'approche quantitative (Grawitz, 2001). Toutefois, pour des raisons biens précises, le chercheur peut avoir intérêt à se servir de l'approche qualitative (Baumart et Ibert, 1999). La phase exploratoire de cette étude présente trois objectifs distincts : tout d'abord, elle permet au chercheur de se familiariser avec le problème de recherche et d'en cerner les principales composantes (Evrard et *al*., 2003) . Ensuite, il s'agira de conférer à la question de recherche une dimension empirique précise et enfin elle permet d'identifier et de clarifier les concepts et notions clés.

2.1.2. Sources de données et conduite des entretiens

Les données qualitatives mobilisées dans cette recherche ont plusieurs sources. Certaines sont relatives aux faits qui proviennent des médias, les sources documentaires, les textes réglementaires. D'autres sont liées aux entretiens semi- directifs. C'est dans ce sens que Baumard et *al*. (1999), montrent que l'entretien est « destiné à collecter, dans la perspective de leur analyse, des données discursives reflétant notamment l'univers mental, conscient ou inconscient des individus ».Les objectifs visés lors des entretiens permettent de comprendre d'une part le fonctionnement du système actuel de recouvrement des impôts et taxes tant par les communes que par les services de la DGI pour les CTD.
Le support de recueil des données est le dictaphone (support audio). L'avantage du dictaphone étant qu'il vous permet de garder en mémoire les informations et de les utiliser ultérieurement.

Les personnes rencontrées :le maire de la Commune de Tonga, le Secrétaire Général de la Commune de Bertoua 1er, le receveur municipal de la Commune de Nguélemendouka; le Chef de Bureau des Affaires économiques et financières de la Commune d'Abong Mbang, le Chef de service de, l'Assiette de la Commune de Douala 5ème, le Chef d'Agence du FEICOM (Agence Régionale de l'Ouest) ; un inspecteur des impôts Chef CDI dans plusieurs centres (car il n'était pas possible d'avoir l'accord du TPG de Bafoussam afin d'avoir accès aux CDI .

2.2. Traitement des données

Dans ce traitement, on a distingué les données issues des médias et textes de lois d'une part et les entretiens semi-directifs d'autre part.

2.2.1. Le traitement des données issues des journaux et textes de lois.

Chaque support exploité a été synthétisé de manière à en extraire la moelle substantielle pour ce travail.

2.2.2. Traitement des entretiens semi-directifs.

La procédure globale de traitement des entretiens semi-directifs était l'analyse quasi textuelle. Cependant, le type d'informations collectées variant selon la spécialité de chaque interviewé, il nous a semblé moins indiqué d'utiliser les programmes informatiques pour cette analyse. Il convient de rappeler qu'avant l'analyse, les données ont subi des prétraitements dont la consistance dépendait du type de support de collecte.

Ainsi, pour les interviews enregistrées sur support papier, ce prétraitement a consisté à saisir les fiches de collecte sous un logiciel de traitement de texte. De même, les données collectées par dictaphone ont été exportées sous un fichier texte.

Dans l'ensemble, l'analyse a consisté à repérer les mots-clés et les idées-clés dans les fichiers textes issus des entrevues avec les personnes ressources. Ces idées maîtresses sont simplement utilisées pour construire des résumés cohérents des faits relatifs aux différents aspects du recouvrement des impôts et taxes dans les CTD. Ces faits ont été ensuite utilisés dans la rédaction dans des parties appropriées.

3. Résultats d'analyse de la gouvernance fiscale des collectivités territoriales décentralisées

L'interprétation de nos résultats donne à voir une certaine hétérogénéité dans l'appréciation de la gouvernance fiscale de chaque commune enquêtée. Pour ce qui est de l'action institutionnelle portée par les collectivités, deux maires estiment que « *les ressources propres issues des taxes*

communales couvrent au moins les salaires des agents au vu de l'importance de leur activité économique sur le territoire. Nous allons être présents dans tous nos marchés y compris ceux de brousse où jusqu'à présent aucune taxe n'est prélevée. J'ai nommé des régisseurs de marché qui ne faisaient l'objet d'aucun prélèvement (Entretien avec les maires de Tonga et Abong Mbang). De ce point de vue, et concernant la commune de Tonga, une décision municipale a réorganisé les services et a orienté dans le court terme, l'action du bureau des affaires financières et économiques vers le recensement des contribuables et de l'identification des activités assujetties aux impôts et taxes communaux en vue de la confection des fichiers de contribuables. On peut tout de même déplorer que les moyens financiers appropriés n'aient pas accompagné cette décision. Alors, le travail semble être fait à moitié par manque de suivi institutionnel. Aussi, les exécutifs devraient marquer leur détermination à travers l'affectation des moyens nécessaires à cette activité primordiale des communes et susciter par là même l'intérêt des cadres de ces communes pour le cadastre fiscal. C'est aussi dans ce sens que les travaux de Tchatchoua (2020), ont conclu sur cette question.

3.1. Le cadastre fiscal : une gouvernance d'action pour l'organe délibérant des cadres communaux

Les cadres communaux ne sont pas très enthousiastes pour sa mise en œuvre. En effet la ligne budgétaire (612 101) qui est consacrée aux activités du recensement des contribuables pour le cadastre fiscal n'est pas pourvue sinon très faiblement. Un acte de volonté du Conseil municipal peut permettre de pourvoir cette ligne de suffisamment de moyens pour faire fonctionner le service en charge du recensement et de l'actualisation permanente de l'information sur les contribuables. Nonobstant le fait que pour la commune d'Abong Mbang le cadre en charge de cette activité semble très enthousiaste à la mise en place du cadastre fiscal, il semble perdre de vue que c'est une activité qui requiert un personnel important et des moyens de prise en charge conséquents. C'est bien à lui technicien qu'il incombe la tâche de conseiller le Maire, homme politique sur ce qui est impératif de faire pour éveiller l'attention du conseil municipal sur la nécessité de poursuivre les autres phases de ce recensement en la matérialisant par délibération municipale.

De plus, il convient de faire observer que les tarifs des impôts et taxes communaux sont tributaires des délibérations du conseil municipal. Les Communes ne délibèrent pas assez en la matière. En faisant une identification de toute la matière imposable de leur territoire, les communes seront bien obligées pour asseoir la légalité de leurs actes, de prendre des

délibérations arrêtant les tarifs des impôts et taxes communaux dans tous les domaines de la fiscalité locale. C'est à peine que l'on retrouve quelques délibérations relatives à cet effet dans toutes les communes enquêtées. Nous avons retrouvé dans le bureau en charge du recouvrement une délibération très originale. Il s'agit de la délibération instituant des droits sur les inhumations des corps dans la Commune de Tonga. Ici, l'usage du cadastre fiscal à travers l'adressage de la ville peut avoir un impact significatif dans le recouvrement de ces droits, dans la mesure où un personnel sera affecté à la collecte unique de cet impôt sur le territoire. Ce faisant, la responsabilisation d'un agent par impôt ou taxe ou par groupe d'impôts limitera l'évasion des recettes fiscales.

3.2. La bonne gouvernance : une nécessité de la réorganisation du service d'assiettes des CTD

La complexité des tâches dévolues au service de l'assiette mérite qu'un chef de bureau du cadastre fiscal soit inséré dans l'organigramme communal. Les secrétaires généraux, déjà très occupés dans les multiples tâches administratives sont encore pour les communes rurales enquêtées responsables hiérarchiques directs en charge de la question d'assiette. Pour une structure qui se veut performante, il serait important que son organigramme soit bien détaillé et bien précis. Il est très fastidieux de retrouver une délibération portant tarifs des taxes communales dans ce service. Pourtant, il s'agit d'un instrument d'éducation et d'information du contribuable pour rechercher son adhésion au paiement des impôts ou taxes communales.
Il est donc important dans cette situation de constituer un service d'assiette fiscale distinct avec un organigramme spécifique ayant des responsables chargés de chaque type ou groupe d'impôts ou taxes différents ainsi qu'un responsable en charge des opérations spécifiques au Cadastre fiscal. Au vu de la situation salariale inquiétante (9 mois d'arriérés de salaires en ce moment dans certaines CTD) la création de ce service devrait sans doute augmenter les charges pour la commune. Cependant, l'aspect personnel nouveau peut être atténué en termes de personnel propre par la formation et la réorientation des agents vers d'autres services. Pour plus d'efficacité, ce service devra avoir des missions bien déterminées dans un organigramme adapté afin de permettre un fonctionnement optimal à haut rendement.

3.3. La nécessité de collaboration avec le CDI comme action de la gouvernance partenariale fiscale des CTD

Le centre divisionnaire des impôts est chargé de la préservation des intérêts de l'Etat dans la chaîne de collecte des impôts budgétaires de l'Etat et de l'appui technique aux CTD en matière

de gestion des impôts locaux. Ainsi, le CDI et la commune sont appelés à collaborer. Leurs attributions sont certes définies par des textes règlementaires, mais, sur le terrain, les relations sont plutôt conflictuelles.

Dans le cadre de ce paragraphe, il sera mis en évidence la manifestation de ces relations par les conflits de compétence, l'absence d'une franche collaboration et un flou dans la classification des contribuables soumis à l'impôt libératoire (IL).

La concurrence de compétence entre CDI et commune en matière de gestion de l'IL est source de conflit entre les deux acteurs.

Ces conflits de compétence font que les contribuables ne savent, en l'absence d'une sensibilisation forte vers quelle structure se tourner. Cette situation amène certains contribuables à utiliser des détours pour ne pas se faire identifier. Ils échappent ainsi aux fichiers pouvant être établis. Des pratiques visant à tromper les différents agents sont ainsi mises sur pied par des contribuables véreux qui se dérobent de leur devoir fiscal, ce qui occasionne des manques à gagner importants pour la commune. L'enquête a révélé que la collaboration entre le CDI et la commune se limite au reversement de l'impôt. Certaines communes ne disposent pas d'agent dans les CDI. Le fichier du contribuable n'est pas partagé entre ces deux acteurs. Pourtant, les agents communaux auraient pu aider dans la maîtrise du fichier et le partager avec le CDI. Le manque de personnel fait que le CDI est en général absent dans les phases d'identification et localisation des contribuables. Il est aussi à noter que les agents communaux astreints aux tâches suscitées ne sont pas formés en matière de fiscalité locale et ne maîtrisent pas les réalités des différents impôts communaux. Si le CDI est une structure dont l'organisation et l'expertise en matière de gestion des impôts ne saurait faire l'objet d'une éventuelle contestation, on peut tout de même observer que la recherche de la Direction par Objectifs (DPO) amène parfois ces derniers à s'occuper plus des impôts budgétaires de l'Etat que ceux relevant des communes. *« De manière générale, c'est ainsi qu'en violation du CGI, et surtout exploitant l'incompétence des agents communaux affectés auprès de ses services, les responsables du CDI n'hésitent pas à liquider, au profit de l'Etat seul, les recettes fiscales dont la loi a pourtant partagé le produit entre d'autres bénéficiaires parmi lesquels la commune. Cette pratique malsaine cible majoritairement les impôts locaux de péréquation à fort rendement comme les droits de mutations des immeubles »* (Entretien avec un inspecteur des impôts à la retraite). Nonobstant les entraves sus-évoquées en matière de relation entre commune et CDI, un certain nombre d'aménagements peuvent permettre de conduire avec

succès une procédure de mise en place du cadastre fiscal dans les communes en cause avec l'appui conseil des CDI de rattachement.

Conclusion

Le processus de décentralisation des CTD a été fortement enrichi par d'importants travaux doctrinaux qui prônent une certaine autonomie de gestion conférée aux collectivités locales par l'Etat central. Ce transfert de compétences ne saurait se faire sans instituer son corollaire irréductible, la gouvernance fiscale. L'objectif de cet article était d'analyser comment la gouvernance peut favoriser l'amélioration des recettes fiscales dans les CTD. Après avoir passé en revue les contours théoriques de la gouvernance fiscale en milieu des CTD, il nous a semblé pertinent d'interviewer les acteurs qui vivent au quotidien de la politique de gestion des CTD. Sur la base des entretiens semi-directifs menés auprès des responsables de ces communes nous avons mis en relief les mécanismes de gouvernance fiscale de chaque type de commune enquêtée. Les entretiens avec les acteurs sus-évoqués ont été enregistrés et retranscrits intégralement. Après la retranscription et le codage, nous avons procédé à l'analyse de contenu thématique de nos entretiens semi-directifs. Nos résultats montrent que la gouvernance fiscale en milieu communal donne à voir une démonstration de volonté politique en matière de génération de recettes car, l'Etat est dans une logique de coopération avec les CTD pour les aider à se financer. Toutefois, de nombreux dysfonctionnements dans la pratique restent très prononcés. Cette méthodologie présentée nous a permis de choisir l'outil *cadastre fiscal* comme antidote en vue d'une meilleure politique de recouvrement au sein de ces communes. La non recours à cet outil entraîne comme conséquence l'indisponibilité d'un support objectif d'appréciation des performances, d'un outil de maîtrise de l'assiette fiscale, d'un outil d'aide à une budgétisation réaliste, d'un outil de maîtrise du recouvrement et de connaissance parfaite du territoire fiscal d'une collectivité qui à petite échelle, gagnerait en efficacité dans le recouvrement. Sadiki (2021) suggère d'accélérer la mise en place d'un système de gestion informatisée des contribuables pour garantir un meilleur recouvrement des recettes fiscales et le cadastre fiscal est une étape importante dans ce processus. Les fonctions pratiques de cet outil fiscal de gouvernance fiscale sont diverses et se présentent entre autres comme :

- un tableau de bord du potentiel fiscal ;
- **u**n outil d'identification et de localisation ;
- une méthode de fidélisation et de contrôle de l'évolution de l'assiette ;
- un bon plan de trésorerie ;

- une arme de dissuasion contre l'indélicatesse de certains agents de recouvrement ;
- une arme de lutte contre la mauvaise foi de certains contribuables,
- un outil de conception des indicateurs de performances objectifs pour le recouvrement des impôts et taxes communaux **;**
- un tableau des indicateurs de performance du recouvrement des impôts et taxes.

Toutefois, son adoption nécessite une réorganisation structurelle et fonctionnelle des structures en charges des recouvrements des finances locales pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle. Aussi, il serait important de trouver un indice d'agrégation des multiples impôts et taxes locaux dont les frais de gestion n'incitent pas à leur recouvrement dans un contexte de faibles moyens humains et financiers des CTD en quatre ou cinq impôts. Cela permettra de façon imagée que toutes les oies soient plumées sans qu'il n'y ait trop de criés dans les CTD. De même qu'aucune oie n'échappe au plumage. Car, la gouvernance actuelle laisse libre cours à la fraude, l'évasion fiscale et les chefs de CDI pour atteindre leur DPO sont obligés de se tourner exclusivement vers les plus gros contribuables. Cette pression fiscale exercée sur un petit nombre pousse à la grogne et donne l'impression que les taux d'impôts sont très élevés. Ces résultats constituent un dépassement de la contribution Tchouassi et Dzou, (2020) qui envisageaient la suppression pure et simple de certains types d'impôts non rentables**.** Ces solutions ne sont certes pas une panacée mais utiles à plusieurs égards selon les résultats de nos recherches et, nous l'espérons pour des rendements meilleurs des impôts communaux pour servir la cause du développement local. De même, au-delà du comportement des acteurs, une analyse de performance basée sur des données quantitatives permettrait de mieux appréhender la situation des CTD en matière de collecte d'impôt.

BIBLIOGRAPHIE

Baumart P. & Ibert J. (1999), *Quelles approches avec quelles données*? *Méthodes de recherche en management,*Paris, Dunod

Borins S. (1994), Government in Transition: A New Paradigm in Public Administration, *Report on the Inaugural Conference of CAPAM*, Toronto: CAPAM.

Chatry I. (2009), Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales en Europe, *Gestion et finances publiques*, novembre.

Creswell, J.W. & Plano, Clark, V.L. (2006), *Designing and Conducting Mixed Methods Research,* Sage Publications Inc, 2nd Revised Edition (2010), 488p.

Evrard Y., Pras B. & Roux E. (2003), *Market, Etudes et recherches en Marketing,* 3èmeédition, Nathan, Paris.

Finken M. (1996), Gestion Municipale au Cameroun », *Presse du Groupe Saint François*.

Fotso S. (2015), La gestion du reversement des impôts communaux dans les collectivités territoriales décentralisées : cas de la commune d'arrondissement de Bafoussam IIème, Mémoire en vue de l'obtention du diplôme du cycle I du CEFAM, Buea-Cameroun.

Grawitz M. (2001), *Méthodes des sciences sociales,* Dalloz, Paris.

Guimdo D. B. R. (1998), Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun : contribution à l'étude de l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées, *Revue générale de Droit*, N° 1.

Iribarne, P. (1989), *La Logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Editions du Seuil, paris.

Kankeu J. (2012), *La réforme de l'Etat par la performance*, Presse Universitaire de la Périphérie.

Kuate J.P. (2011), Les collectivités locales décentralisées au Cameroun, recueil des textes, *Presse de la maison catholique de la communication sociale*.

Moungou S. & Bekono E.R. (2012), Gouvernance des collectivités territoriales décentralisées et gestion des compétences transférées ,*Working paper*.

Ngane S. (2008), La décentralisation au Cameroun : un enjeu de gouvernance, *Africaine édition*.

Njiké D. (2019), Décentralisation fiscale et difficultés de recouvrement des impôts et taxes dans les collectivités territoriales décentralisées: cas de la Commune d'Arrondissement de Douala 5e, Mémoire en vue de l'obtention du Master professionnel en fiscalité, Institut Universitaire de la Côte, Douala, Tutelle académique de l'UDS.

Oates W. E. (1972), *Fiscal federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich .

Osborne D. & Gaebler T. (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Penguin.

Pecqueur B. (2000), *Le développement local: pour une économie des territoires*, Syros.

Perret V. (2014), Fondements épistémologiques de la recherche, in *Méthodes et recherches en Management, **14 à 46**.*

Prud'homme R. (1995), The Dangers of Decentralization, *World Bank Research Observer*, 10(2), 201-206.

Sadiki lumande, G. (2021), analyse critique des recommandations du forum national sur la fiscalité en Republique Démocratique du Congo.

Savall H. & Zardet V. (2004), *Recherches en sciences de gestion : Approche qualimétrique*, Paris, Economica.

Silverman J. M. (1992), Public Sector Decentralization: Economic Policy and Sector Investment Programs, *Technical paper*, N°. 188, Washington, DC: World Bank.

Smith A. (1776), *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, The Glasgow Edition of the works and Correspondence of Adam Smith, Vol 2, Oxford University Press.

Spanou C. (2003), Abandonner ou renforcer l'Etat wébérien?, *Revue française d'administration publique,* N° 105-106, 109-120.

Tchatchoua N. M. (2020), « Pratiques de décentralisation fiscale et renforcement du recouvrement des impôts et taxes dans la commune de Tonga : cadastre fiscal comme antidote », *Mémoire en vue de l'obtention du Master professionnel en fiscalité, UDS.*

Tchieno T. A. (2020), le nouveau droit de la décentralisation au Cameroun. A propos de la loi portant Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées, *La revue des professionnels du droit*, N° 2, 4-12.

Tchouassi G., & Dzou. P. P. (2020), Décentralisation financière : un déterminant efficace du développement local au Cameroun, revue africaniste inter-disciplinaire – RAID, n°11, p125-130.

Thiétart R. A. & al. (2014), *Méthodes de recherche en management,* 3e éd. Paris : Dunod.

Tiebout C. M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, N° 64.

Tongue T. Y. (2015), La gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales décentralisées: un gage au développement du Cameroun. Cas de la commune de Dibombari, Mémoire de Master professionnel en management des ressources humaines, INEAD Vitrolles-France.